

# LITERATUR

## Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit\*)

Martin Stock

Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 "die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk". Seit dem ersten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 12, 205 ff.) hat sich für diese Garantie die Bezeichnung "Rundfunkfreiheit" eingebürgert. Damit hat der Rundfunk dem ersten Anschein nach mit der Presse gleichgezogen; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet in lakonischer Weise – unter Verzicht auf Funktionsbeschreibungen wie "Berichterstattung" – auch "die Pressefreiheit". Ungeachtet der terminologischen Angleichung hat die Rechtsprechung allerdings funktionelle Aspekte der Rundfunkfreiheit von Anfang an in besonderer Weise herausgestellt. Sie hat dabei die Pressefreiheit gern für Vergleichszwecke herangezogen, und sie hat auf bestimmten durchaus weitreichenden Unterschieden von Rundfunk- und Pressefreiheit beharrt. Das gilt gerade auch für das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 57, S. 295 ff.).

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum seinerseits ist die Diskussion über Grundrechtstypus und Grundrechtsinhalt der Rundfunkfreiheit, u. a. auch über deren Verhältnis zur Pressefreiheit, u. a. auch über deren Verhältnis zur Pressefreiheit, nie zur Ruhe gekommen. Das dritte Fernsehurteil hat diesen Auseinandersetzungen neue Nahrung gegeben. Es ist inzwischen auch bereits wieder zum Gegenstand einer weitläufigen und dissonanten Literatur geworden. Um die Bandbreite der Meinungen anzudeuten, mögen zwei Zitate genügen: Nach *Edgar Kull* ist nunmehr Raum für einen presseähnlichen "echten" Privatrundfunk (Archiv für Presserecht 1981, S. 378 ff.). Nach *Ernst-W. Böckenförde* und *Joachim Wieland* dagegen enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für den Rundfunk eine "institutionelle Rahmen- oder Strukturgarantie" der Berichterstattungsfreiheit, wobei diese Freiheit fremdnützlichfunktionell zu verstehen sei; sie werde gewährleistet, um "die unverzerrte Information der Bürger zu sichern . . . und eine freie Bildung der öffentlichen Meinung zu ermöglichen" (ebd. 1982, S. 77 ff.).

In der hier anzuzeigenden Schrift *Ulrich Scheuners* wird das dritte Fernsehurteil noch nicht berücksichtigt. Es handelt sich um eine rechtsgutachtliche Darstellung und Kommentierung des grundrechtsdogmatischen Streitstands am Vorabend des Urteils. Um eine solche Untersuchung war der Autor von der Pressevereinigung für neue Publikationsmittel (Gruppe Neue Medien) gebeten worden. Wie das Vorwort *Kulls* (S. 5 f.) erkennen läßt, konnte *Scheuner*, der bereits leidend war, die Studie nicht mehr endgültig fertigstellen. Nach seinem Tod Anfang 1981 wurde sie von *Kull* und *Magiera* behutsam nachredigiert, wobei Aufbau und Argumentation wohl im wesentlichen unverändert geblieben sind. Dem Gutachten fehlt nun das Unverwechselbare, z. B. jener schriftstellerische Glanz, der *Scheuners* Arbeiten sonst so oft auszeichnet. Auch der charakteristische differenzierend-vermittelnde Duktus des Altmeisters ist hier nicht mehr zu erkennen. Die Untersuchung schließt sich ohne weiteres der außenpluralistischen Denkschule an. Im Hinblick auf die neuen Techniken wird die Rundfunkfreiheit der Pressefreiheit weitgehend angenähert. Dieser medienstrukturelle Ansatz stimmt mit dem dritten Fernsehurteil nicht überein. Er ist durch das Urteil zum Teil obsolet geworden.

Der Ansatz kommt vom Presserecht her. In den sonstigen medienrechtlichen Arbeiten *Scheuners* steht die Pressefreiheit im Vordergrund, näherhin insbesondere das Verhältnis von "öffentlicher Aufgabe" der Presse und privatwirtschaftlicher Pressestruktur. *Scheuner* sieht hier anfangs beträchtliche Reibungsflächen und verweigert sich vorschnellen Harmonisierungsversuchen. Unter diesem Gesichtspunkt zieht er Elemente der sog. institutionellen Grundrechtstheorie heran und verbindet sie mit herkömmlichem pressspezifisch-liberalem Grundrechtsdenken. In späteren Jahren wendet er sich wieder mehr der traditionellen Presserechtsdoktrin zu. Zu einer grundsätzlichen Kritik des überkommenen außenpluralistischen Ansatzes versteht er sich nicht. Jener externe Ansatz erscheint ihm vielmehr als Ausdruck der "Normalsituation" im gesamten Medienbereich.

\*) Besprechung zu: Ulrich Scheuner: Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Berlin: Duncker & Humblot 1982. 99 S. Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 85.

Vor diesem Hintergrund verstehen sich dann auch *Scheuners* rundfunkrechtliche Stellungnahmen. Hier geht es vor allem um den verfassungsrechtlichen Status des westdeutschen Integrationsrundfunks, auch um dessen Verhältnis zu einem etwaigen presseähnlichen Marktrundfunk; seit dem dritten Fernsehurteil interessiert die Modellkonstrukteure und Medienjuristen ferner der Koordinationsrundfunk, als eine Art Mittelding und gemeinsamer Abkömmling von Integrations- und Marktrundfunk. Für einen Autor, der mit der Integrationslehre *Rudolf Smends* so vertraut ist wie *Scheuner*, mag zunächst die Suche nach einem rundfunkspezifischen Integrationsbegriff und nach einem entsprechenden Grundrechtskonzept nahegelegen haben. Etwas davon findet sich denn auch in einem frühen Beitrag *Scheuners* in dieser Zeitschrift (RuF 1955, S. 353 ff.). Nachher indessen hat sich der Autor, wie viele andere, die unglückliche Vorstellung von der zeitweiligen "Sondersituation" des Rundfunks im Verhältnis zur Presse (erstmal BVerfGE 12, S. 261) zu eigen gemacht (z. B. Archiv für Presserecht 1977, S. 367 ff.). Darauf baut er auch in der vorliegenden Schrift (S. 9, 30 ff. u. ö.) auf – ein Ausgangspunkt, welcher nun doch wohl überholt ist (BVerfGE 57, S. 322 f.). Er wirkt sich bei *Scheuner* noch dahin aus, daß das Grundrecht der Rundfunkfreiheit von dem Integrationsmodell ganz und gar abgelöst wird; statt dessen wird es auf ein Marktmodell festgelegt, welches der presserechtlichen Ambiance verhaftet bleibt.

Auch in dieser Schrift wird vorab die Wechselbezogenheit der Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG betont (S. 12 ff.). In der Durchführung bleibt dies freilich sehr viel blasser als im dritten Fernsehurteil (BVerfGE 57, S. 319 ff.). Von der Jedermannsebene aus soll einerseits eine "individualrechtliche Grundlage" (S. 22 ff.), andererseits ein "objektiver Rahmen" (S. 26 ff.) der Rundfunkfreiheit aufgezeigt werden. *Scheuner* wendet sich nun gegen eine "Überbetonung des institutionellen Elements" (S. 17) und setzt daraufhin die Prioritäten in der anderen Richtung. Im Mittelpunkt steht dabei die Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit. Sie soll sich auch in einem Recht auf "unternehmerische Wahrnehmung" der Rundfunkfreiheit fortsetzen, näherhin auf "unternehmerischen Zugang" (S. 24), "unternehmerische Gestaltung von Sendungen" (S. 45) etc. Diese private und privatwirtschaftliche Rundfunkgründungs- und -veranstaltungs-freiheit soll auch die Werbefinanzierung umfassen (S. 38 f.). Ein "stärker kommerziell orientierter Rundfunk", ein "stärker konsumorientiertes Programm" gilt angesichts ähnlicher Verhältnisse im Pressewesen als verfassungsrechtlich unbedenklich; hier wie dort mag das Publikum "mehr den unterhaltenden und leichten Sendungen den Vorzug geben" (S. 73 f.).

Die Informationsfreiheit wird im wesentlichen formal verstanden; dergestalt ergibt sie eine zusätzliche Legitimation des Marktrundfunks (S. 23 f.). Der "aus der Informationsfreiheit folgende Anspruch auf umfassende und wahrheitsgemäße Information" (BVerfGE 57, S. 321) bleibt in alledem unsubstantiell. Entsprechende Grundrechtskollisionen werden noch nicht ernstlich in Rechnung gestellt. Die hiesige "höhere Einheit" in Art. 5 Abs. 1 GG (S. 12) soll sich einem einfachen außenpluralistischen Schema verdanken, wobei mit bescheidenen presseähnlichen Anbieterzahlen vorliebgenommen wird (S. 70 ff.). Im einzelnen fußen die Darlegungen auf den vorangegangenen Studien von *Hans H. Klein*, *Walter Schmitt Glaeser*, *Rupert Scholz* und *Martin Bullinger* (Vgl. *Stock*, RuF 1980, S. 336 ff.).

Der begleitende und zum Teil korrigierende objektivrechtliche Ansatz erschöpft sich auch bei *Scheuner* in den Postulaten: "Staatsfreiheit und (sc. externe) Meinungsvielfalt" (S. 26 ff.). Außenpluralismus gilt hiernach auf längere Sicht auch im Rundfunkbereich als der "wirksamste", "beste" Vielfaltmodus (S. 29). Das drückt sich u. a. darin aus, daß der Gesetzesvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG (S. 52 ff. u. ö., anders BVerfGE 57, S. 321) in erster Linie i. S. der Förderung privater Initiative zu betätigen ist; ferner in einer postalischen "Ausbaupflicht" betreffend die technischen Ressourcen (S. 67 ff., nach *Bullinger*). Der bisherige Binnenpluralismus wird auf die "Sondersituation" technischen Mangels zurückgeführt, er entbehrt jeder zeit- und situationsüberhobenen grundrechtssystematischen Begründung. Er hat seinen zwingenden Ausschließlichkeitscharakter bereits verloren und muß nun nach und nach zurücktreten (S. 32 f., 85 ff.). Dem bestehenden Anstaltsrundfunk wird noch die Aufgabe der „Grundversorgung“ zugesprochen (S. 64, 80 u. ö.), und zwar auch zum Zweck des Ausgleichs von Vielfaltsdefiziten des gedachten Privatrundfunks (S. 86 f., überholt durch BVerfGE 57, S. 324).

Mit Rücksicht darauf wird ein "Ausgewogenheits"-Gebot für den privaten Sektor von *Scheuner* verneint, wobei zwischen einer extern-koordinationsrechtlichen Gesamt-"Ausgewogenheit" und

einer Binnenwirkung dieses Vielfaltprinzips auf einzelne Veranstalter nicht unterschieden wird (vgl. S. 88, abweichend BVerfGE 57, S. 325 f.). Das Koordinationsmodell mit seiner Mehrschichtigkeit und seinen komplexen Steuerungs- und Balanceproblemen kommt in der Untersuchung auch im übrigen kaum zur Sprache. Das hat zur Folge, daß das Buch wenig fruchten wird, wo man sich heute in Entwurfskommissionen, Staatskanzleien, Landtagen etc. um die nähere Ausgestaltung des (partiellen) Außenpluralismus i. S. des dritten Fernsehurteils bemüht. Wie kann beispielsweise die Verpflichtung eines jeden Veranstalters zu "sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information" (BVerfGE 57, S. 326) medienstrukturell eingelöst werden? Darüber wird man bei *Scheuner* nichts erfahren.

In dem Gutachten bleibt es in den entscheidenden Fragen bei einer Übernahme und Wiederholung älterer pressespezifischer Doktrinen, etwa: Wenn von einer "öffentlichen Aufgabe" des Rundfunks die Rede sei und wenn ihm im Rahmen öffentlicher Kommunikationsprozesse eine Vermittlungsfunktion zugeordnet werde, so müsse das wie im Presserecht "deskriptiv, erläuternd" verstanden werden (S. 41); "diese Beobachtung darf aber nicht zu normativen Folgerungen führen" (S. 75). Auch dem Verfassungsbegriff "Berichterstattung" (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) vermag der Autor dafür nichts abzugewinnen (vgl. S. 25, 47 f.). Statt dessen verweist er wieder und wieder auf die vermeintliche prinzipielle Gleichartigkeit von Rundfunk- und Pressefreiheit (S. 14, 22, 24, 30 ff. u. ö.).

Nach dem dritten Fernsehurteil müssen alle dort als möglich erachteten Formen der Rundfunkorganisation – auch ein binnen- und ein außenpluralistischer Privatrundfunk – bestimmten Mindeststandards genügen. Bei der näheren Kennzeichnung dieser Anforderungen setzt das Urteil programmrechtlich an und bezieht seine Aussagen in erster Linie auf das jeweilige Gesamtangebot ("Gesamtprogramm"). Bei einem außenpluralistischen Koordinationsrundfunk im Sinne des Urteils müssen die einzelnen Teil- bzw. Vollprogramme gebündelt und zu einer neuartigen, in sich gegliederten Einheit zusammengefaßt werden. Auch dieser Privatrundfunk muß mit dem Inbegriff seiner Programme der Meinungsbildungsfreiheit im Publikum "dienen", d. h. er muß alle jeweils publizistisch relevanten Tatsachen und Meinungen vermitteln und anhand dessen qualifizierte Information bewirken. Kurz gesagt, muß er jenen "Medium- und Faktor"-Charakter besitzen, der auch schon von der früheren Rechtsprechung (seit BVerfGE 12, S. 260) herausgearbeitet worden war. Die jetzigen Grundsatz- und Detailaussagen zu diesen Fragen beruhen sämtlich auf grundrechtssystematischen Überlegungen, wie sie in dem Urteil vor die Klammer gezogen und vorangeschickt werden (BVerfGE 57, S. 319 ff.). Darin ist auch ein übergreifendes Konzept der Rundfunkfreiheit angelegt, und zwar wird dafür an dem Integrationsmodell Maß genommen. Einige wesentliche Merkmale dieses Modells haben danach Verfassungsrang und müssen in abgewandelter Form auch bei einem Koordinationsmodell wiederkehren – was die Einführung eines presseähnlichen Marktmodells ausschließt. Mithin hat das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nach der alten und neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen anderen Inhalt, als es das hier besprochene Gutachten wahrhaben will.

Der springende Punkt liegt darin, daß die vorliegende Schrift noch an älteren, im Rundfunkbereich überlebten Vorstellungen von Tendenzpublizistik festhält, wohingegen sich die Rechtsprechung anschickt, auch dem hier bestehenden Professionalisierungs- und Autonomisierungsbedürfnis Rechnung zu tragen. *Scheuner* berührt zwar auch neuere Lehren von einer arbeitsteiligen, auch Redakteure, Redaktionen etc. einbeziehenden Grundrechtsausübung (S. 35 ff.). Jedoch geschieht das eher nur beiläufig und bleibt im Ergebnis folgenlos. Die Rundfunkfreiheit ist nach dem Gutachten letztlich ein "Jedermannsrecht" (S. 36, anders über Faktizitäten S. 70). Ähnlich wie die Pressefreiheit, soll sich im grundrechtsdogmatischen Ausgangspunkt privater, auch privatwirtschaftlicher Initiative verdanken. Demnach kann es schließlich wohl doch nur um einen betrieblich-apparativen Annex der Meinungsverbreitungsfreiheit bestimmter marktmäßig sich durchsetzender Träger-subjekte handeln, wobei eine "unternehmerische Freiheit" nach Art. 12 Abs. 1 GG (S. 44 ff.) unterstützend hinzutreten mag.

Der *journalistische* Beruf bleibt in diesem Grundrechtskonzept gleichsam anonym, er kommt nur in unspezifisch-wirtschaftsrechtlicher Anknüpfung und Einbindung vor. Der "Jedermannsrundfunk" ist genauer angesehen ein ökonomisch-publizistischer Rundfunk, ein schlichter Tendenzbetrieb. In journalistischer Hinsicht ist er ein "Laienrundfunk". So kommt es zu einem sonderbaren Paradoxon: Das Medienrecht in der Lesart der außenpluralistischen Denkschule kennt Meinungen, Ten-

denzen, erwerbswirtschaftliche Gesichtspunkte etc., es kennt aber nicht das Medium als solches; also kennt es auch keine Medienfreiheit als *journalistische* Freiheit des Rundfunks. Es verfehlt seinen Gegenstand, weil sich diese Schule beharrlich weigert, den "Medium- und Faktor"-Charakter des Rundfunks i. S. der Rechtsprechung zu akzeptieren und rechtssystematisch zu beherzigen, also auch von da aus den Grundrechtsinhalt der Rundfunkfreiheit zu bestimmen.

*Scheuner* geht auch auf jene neueren Stimmen in der Literatur ein, denen zufolge die Rundfunkfreiheit ein *selbständiges*, d. h. tatbestandlich von der Meinungsverbreitungsfreiheit (als Tendenzfreiheit von Veranstaltern oder sonstigen Trägersubjekten) abgehobenes und statt dessen in erster Linie der individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsfreiheit im Publikum zugeordnetes Grundrecht ist. Er setzt sich insoweit mit *Peter Badura*, *Herbert Bethge*, *Wolfgang Hoffmann-Riem*, *Hans D. Jarass* und mir auseinander und bringt eine Reihe von Einwänden gegen Konzepte einer "institutionellen Mittlerstellung" des Rundfunks vor (S. 15 ff., 27 f., 61, 65, 74 f.). Er widerspricht der Lehre von der relativ autonom zu betätigenden massenkommunikativen Vermittlungsfunktion und vermag der These, die Verselbständigung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu einer Freiheit des Mediums müsse auf einem entsprechenden Professionalismus beruhen, nicht zu folgen.

Wenn ich ihn richtig verstehe, laufen seine Bedenken auf folgende Besorgnis hinaus: Ein derartiges dem journalistischen Metier gewidmetes Grundrecht müsse zur Zurückdrängung medienexterner Meinungen, zu Beeinträchtigungen allgemeiner Kommunikationsfreiheit, zu übermäßigen "Faktor"-Effekten, "missionarisch"- "erzieherischen" Übergriffen etc. führen, kurz gesagt dazu, daß die Medienfreiheit – kaum daß sie einer pressenspezifischen verlegerzentrierten Tendenzherrschaft entronnen wäre – in eine Tendenzherrschaft von Redaktionen bzw. irgendwelchen dritten Hintermännern und pressure groups umschlüge. Solche Überlegungen müssen ernstgenommen und genau geprüft werden. Dazu an dieser Stelle nur ein paar abschließende Bemerkungen.

Mißbräuche der genannten Art lassen sich im voraus wohl niemals mit völliger Sicherheit ausschließen, gleichgültig, welche Organisationsform gewählt wird. Gerade auch von einer presseähnlichen Marktsteuerung des Rundfunks wären Defizite und Deformationen zu gewärtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in diesem Zusammenhang über die Effizienz der privatwirtschaftlichen Pressestruktur im Hinblick auf die Meinungsbildungsfreiheit sehr kühl geäußert (BVerfGE 57, S. 322 ff.). Nachdenklich stimmt hier auch etwa die Unbekümmertheit, mit der sich *Scheuner* gegen die traditionelle "publizistische Gewaltenteilung" ausspricht und einem Verlegerrundfunk das Wort redet; selbst in der Frage lokaler Doppelmonopole gelangt er nicht zu präzisen Auskünften (S. 81 f., gegen *Mestmäcker*). Im übrigen sollte die Steuerungsproblematik aus der Sphäre der situativen Bekenntnisse, der Machtkalküle, der bloßen Suche nach dem kleineren Übel etc. tunlichst herausgehalten werden. Was bezüglich der alten und neuen Techniken ansteht, ist eine Weichenstellung von säkularer Bedeutung, eine Richtungsbestimmung, welche auch in grundrechtsdogmatischer Hinsicht zum Jahrhundertereignis werden könnte.

Es handelt sich um den Schritt vom Jedermanns- zum Funktionsgrundrecht. Das ist ein Schritt, welcher auf dem Boden des Art. 5 Abs. 1 GG auf den ersten Blick überraschend erscheint. Bei der Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG ist er schon vor längerer Zeit getan worden; dort ist er mittlerweile fast außer Streit. Im Hochschulwesen besteht bei Lichte besehen auch keineswegs "eine grundlegend andere Rechtssituation" als im Rundfunkbereich (so aber *Scheuner*, S. 42 f.). Hier wie dort kommt es auf die Herausbildung und ständige Weiterentwicklung professioneller Regeln und Standarde, auf eine darauf beruhende Entstrickung und funktionelle Zuordnung von System und Umwelt und auf einen entsprechenden Autonomiebegriff an.

Etwas in dieser Richtung klingt auch bei *Scheuner* an, wenn er – nun im Blick auf den bisherigen Rundfunk und dessen Reform – auf den Grundsatz der "Sachlichkeit" (zuerst BVerfGE 12, S. 263) als prägendes Element der journalistischen Berufsrolle eingeht und auf die Bedeutung der fachlichen Kompetenz der Redakteure und sonstigen Mitarbeiter für "Selbständigkeit und Lebendigkeit des Programms" zu sprechen kommt (S. 90 ff.). Indessen wird dieser entscheidende Gesichtspunkt in dem Gutachten von andersartigen, eher defensiven Erwägungen überlagert und schließlich durchkreuzt. Von funktioneller Spezialisierung wird eben immer auch eine disfunktionale Expertenherrschaft befürchtet. Daß es einen Medienprofessionalismus geben kann, der kraft Ausbildung, Fortbildung, Erfahrung, kollegialer Selbstkontrolle etc. die erforderliche Methodenstrenge aufbringt und zur Selbststeuerung tatsächlich imstande ist – das erscheint den Vertretern der presseorientierten

außenpluralistischen Betrachtungsweise im Rundfunkrecht wohl illusionär. So wird denn der Versuch unternommen, die verfassungsrechtliche Umsetzung dieses Grundgedankens hintanzuhalten und die Weichen statt dessen in der anderen, älteren Richtung zu stellen.

So allerdings werden wir aus dem Dilemma von Herrschaft und Knechtschaft im Medienwesen nicht herauskommen. Wenn der Schritt vom Jedermanns- zum Funktionsgrundrecht (von der Tendenzfreiheit zur Medienfreiheit als journalistischer Freiheit) nicht getan wird, muß über kurz oder lang das reine Marktmodell obsiegen. Ob man das nun sieht und will oder nicht: Dann werden auch die älteren und neueren kompromißhaften, mehr oder minder "institutionellen" Grundrechtskonzepte nach und nach hinfällig werden. Das wird nicht zuletzt durch die Entwicklung des *Scheunerschen* Medienrechtsdenkens belegt.

Wenn die Verfassungsgarantie der Rundfunkfreiheit nicht im oben umrissenen Sinn tatbestandlich verdeutlicht und auf den Begriff gebracht wird, bleibt die garantierte "Institution" eine Hohlform. Das Verhältnis objektivrechtlicher und subjektivrechtlicher Komponenten in Art. 5 Abs. 1 GG läßt sich dann nicht wirklich entwirren, die Bezüge der Medienfreiheit zur allgemeinen Meinungsfreiheit und zur allgemeinen Informationsfreiheit lassen sich nicht klarstellen und konsolidieren. Vielmehr wird man geneigt sein, den Lockrufen der Individualisierung nachzugeben. Das Bundesverfassungsgericht jedoch steuert einen anderen Kurs: "Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung durch das Medium des Rundfunks verlangt die Freiheit des Rundfunks sowohl von staatlicher Bevormundung wie von anderweitiger einseitiger Einflußnahme" (BVerfGE 60, S. 53 [64]). Dem ist nichts hinzuzufügen.